

Szemle

BADÓ ATTILA – HALÁSZ EDINA*

Az angol bírák „megfegyelmezése” a 21. században¹

Ott, ahol a bíró nem leterhelt tisztviselő, perpatvarokat eldöntő jogalkalmazó, hanem jogalkotó, és egy erőteljes hatalmi ág jól fizetett, független, megbecsült képviselője, vajon milyen tere van a számon kérhetőségnek? Régóta rejtélye ez a common law jogrendszereknek. Jóllehet globális problémának számít a bírói függetlenség és számon kérhetőség egyensúlyának megteremtése, és a kontinentális és common law jogcsalád konvergenciája ezen a területen is szembeötlő, igazán élesen éppen a fenti kérdés miatt az angolszász országokban vetődik ez fel.

1. Fegyelmi ügyek a 2005-ös alkotmányügyi reform előtt

Hosszú ideig tabunak számított a kérdés, és a bírák tekintélyének őrzése miatt fel sem merülhetett, hogy egy angol bírót, azon túl, hogy az ítéletét egy felettes bíróság megváltoztatja, felelősségre lehessen vonni valamilyen bírói kötelezettség megszegéséért, netán a peres felekkel szembeni udvariatlan magatartásért. A felettes bíróságok ítéletükben kitérhettek ugyan az ügyet korábban eldöntő bíró vagy bírák tévedéseire, ám ennél súlyosabb „szankciótól” egy common law bírónak a 18. század óta nem nagyon kellett tartania.²

Még inkább tabunak, vagy inkább szinte megvalósíthatatlannak számított az, ha egy bírót sorozatos hibák vagy alkalmatlanság miatt kollégái, netán az ügyvédek vagy más hatalmi ágak képviselői igyekeztek volna eltávolítani.

* Dr. Badó Attila egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Összehasonlító Jogi Intézet, bado@juris.u-szeged.hu. Dr. Halász Edina a Szegedi Törvényszék címzetes törvényszéki bírójaként.

¹ Az írás a 73089 számú OTKA kutatás keretében készült.

² Természetesen voltak olyan időszakok, amikor az angol királyi hatalom könnyen megszabadulhatott a neki nem tetsző bíraktól, ám az alkotmányos garanciák erősödésével a 17. század végétől ez a veszély fokozatosan megszűnt, és szép lassan a volt kolóniákon is kialakultak azok a stabil demokráciák, melyek a hatalmi ágak elválasztása talaján a bírói pozíciókat megerősítették.

Az angol felsőbbbírák kapcsán ez a kérdés természetesen egészen más módon jelentkezik, mint pl. az Egyesült Államokban, mely utóbbi jogrendszerében a bírák a szelekció legváltozatosabb módjain nyerek el tisztségüket, és ahol hosszú ideig a szakmai tudás nem a legfontosabb szempont volt a bírák választásánál vagy kinevezésénél. Angol, precedenst alkotó bírónak ezzel szemben fő szabály szerint csak megbecsült ügyvéd (barrister) válhatott, akinek nem csupán szakmai, hanem bizonyos értelemben egyfajta morális rostán is át kellett esnie ahhoz, hogy kollégái tiszteletét, és főleg ennek következményeként a bírói széket elnyerje. Az őket 1701 óta védő rendelkezés szerint csakis a törvényhozás két házának együttes akarata esetén nyílik lehetőség az elmozdításukra, amennyiben nem megfelelő magatartásukkal erre okot adnak. A felsőbbbírói szervezeti rendszer több száz bíróját így olyan védelemben részesült és részesül, ami egyéb garanciákkal együtt a független, pártatlan és nem mellékesen hangsúlyosan jogfejlesztő bírói tevékenységet támogatja. Napjainkig egyetlen bírót mozdítottak el törvényhozási aktussal a hivatalából, 1830-ban Sir Jonathan Barrington, aki így az önmagában nem túl érdekes sikkasztási ügyével beírta magát az angol jogtörténetbe. Önálló esete ugyan alkalmatlan arra, hogy a „rossz magaviselet” fogalmának pontos jelentéséről képet kapjunk, ám elég általános az a vélekedés, hogy felsőbbbírói bírót elmozdítására csakis bűncselekmény adhat alapot.

Az alacsonyabb szintű bíróságok bírái, akik kisebb jelentőségű ügyekben, precedensalkotási lehetőség és többnyire jogi végzettség nélkül hoztak és hoznak ítéletet, nem rendelkeztek, és ma sem rendelkeznek a fentihez hasonló alkotmányos védelemben. A lordkancellár bírt felettük kizárólagos ellenőrzési joggal egészen 2005-ig, aki évszázadokon át törvényi rendelkezés nélkül, 1971 után³ törvényi rendelkezés alapján mozdíthatott el egy bírót alkalmatlanság vagy „rossz magaviselet” esetén. Az angol sajátosságokat és a politikai önkorlátozás kultúráját azonban mi sem mutatja jobban, mint hogy a kormányzatban, törvényhozásban és igazságszolgáltatásban is szerepet játszó lordkancellár ezzel a jogával sem élt a bűncselekmény esetét kivéve, és még ilyen esetre is ugyancsak nehéz példát találni az angol jogtörténetben. Egy 1983-as esetet citál rendszeresen a szakirodalom, amelyben egy bírót csempésztett cigaretta és whisky beszerzéséért akart a kancellár megfosztani hivatalától, ám a bírót, ezt megelőzendő, lemondott.

2. Az alkotmányügyi reform következményei a fegyelmi felelősségre vonhatóság terén

A 21. század elején meginduló igazságszolgáltatási reform⁴ számos ponton hozott nagy jelentőségű változásokat a bírák kinevezése és felelősségre vonása területén. Annak ellenére, hogy az évszázadok óta sok erényét felmutató angol igazságszolgáltatásra sokan irigységgel és csodálattal tekintettek,⁵ az európai közegben egyre

³ Courts Act, 1971.

⁴ Constitutional Reform Act, 2005.

⁵ Lásd pl. ATIYAH, Patrick S. – SUMMERS, Robert S.: *Form and Substance in Anglo-American Law: A Comparative Study of Legal Reasoning, Legal Theory, and Legal Institutions*. Oxford, Clarendon Press, 1987, 437.

inkább vállalhatatlan szerkezeti sajátosságok, melyek a hatalmi ágak elválasztásának elvét nyilvánvalóan sértették, változásokra kényszerítették a törvényhozást. Hiába lehetett érvelni azzal, hogy az angol politikai és jogi kultúra a hatalmi ágak összefonódása ellenére is erősebben védi a bírák függetlenségét, mint bármely más, a hatalmi ágakat látszólag élesen elválasztó megoldás, a reformoknak már nem lehetett útját állni.

Általánosságban elmondható, hogy a 2005-ös reformig a bírák „ellenőrzésére”, fegyelmi felelősségre vonására mind a felső, mind az alacsonyabb szintű bírák vonatkozásában legfeljebb informális módon kerülhetett sor. A bírák, főleg a felsőbíró-ságok bírái, nagyfokú szabadságot élveztek minden tekintetben, így abban is, hogy milyen pervezetési szokásokat alakítanak ki maguknak, és milyen etikai szabályokat tartanak magukra nézve kötelezőnek. Ezen a téren leginkább kollégáik javaslatai, a tőlük ellesett minták adhattak számukra támpontot. A külső kritikai észrevételek többnyire leperegtek a bíróságokról, vagy a nyilvánosság kizárásával, informális módon intéződtek el. Az 1971-es, bíróságokról szóló törvény nem is adott más eszközt a lordkancellár kezébe az alsóbb szintű bíróságok bírái tekintetében, mint a legszigorúbb büntetés lehetőségét, a hivattaltól való megfosztást, amivel, mint jeleztük, gyakorlatilag sohasem élt egyetlen kancellár sem. Köztudott volt ugyanakkor, hogy a bírakkal kapcsolatos megalapozottnak tartott panaszok tipikus elintézési módját az adott bíró figyelmeztetésben részesítése jelentette. A panaszost azonban még értesíteni sem kellett erről.⁶

Az alacsonyabb szintű bíróságok bíráira vonatkozó fegyelmi jogosítványok a 2005-ös reformot követően részben átkerültek az igazságszolgáltatás legfőbb méltóságának a kezébe (Lord Chief Justice). Volt olyan elképzelés, mely a fegyelmi hatáskört a bírói kinevezések ügyében illetékes új, a törvényhozástól független testületre bízta volna.⁷ E bizottság (Judicial Appointment Commission) helyett végül kompromisszum eredményeként osztozik a kancellár és az igazságszolgáltatás új vezetője a fegyelmi hatáskörökben. Pontosabban ezekben a kérdésekben a két méltóságnak egyetértésre kell jutnia. Míg a végső szót az alsóbb bírák felmentése ügyében a főbíró egyetértésével továbbra is a kancellár mondhatja ki, addig az enyhébb súlyú fegyelmi büntetésekről (figyelmeztetés, megrovás) a kancellár egyetértésével a Lord Chief Justice dönt. Ugyancsak ő rendelkezik azon bírák felfüggesztéséről, akik ellen büntetőeljárás van folyamatban, vagy akiket már valamilyen vétségért elítéltek. A bírói hivattaltól megfosztás vagy a felfüggesztés esetében is fontos feltétel, hogy a fegyelmi eljárás alá vont bíró kérelmére egy bíróság felállításáról is intézkedni kell, amelyik a bíróval szembeni vádakat kivizsgálja.⁸

⁶ MALLESON, Kate: Fundamental Reform in the United Kingdom. in: Lee, H.P. (szerk.), *Judiciaries in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, 129.

⁷ BADÓ Attila: A bírák kiválasztása, a tisztességes eljárás és a politika. A pártatlanság megdönthető vélelme. in: Badó Attila (szerk.), *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika*, Gondolat, Budapest, 2011, 42–47.

⁸ A felülbírálati testület két bíró és két laikus tagból áll.

3. A fegyelmi ügyek új intézményes háttere

Ugyancsak fontos fejlemény, hogy a reformcsomag egy igazságszolgáltatási panasziroda (*Office of Judicial Complaints*) felállításáról is rendelkezett, mely 2006 óta a fegyelmi jogkör fent említett két szereplőjének informálódását segíti, és a peres felektől, vádlottaktól érkező panaszokat kivizsgálja, hogy indokolt esetben a fegyelmi felelősségre vonásra tegyen javaslatot. A bejelentések egy jelentős része a tapasztalatok szerint a bírói ítélet tartalmára vagy az ügykezelésre vonatkozik, ami nem tartozik az iroda hatáskörébe, ám nem csekély mennyiségű a bírák nem megfelelő eljárásával, magatartásával kapcsolatos panaszok száma sem. 2008-ban a mintegy 1500 panaszból egy híján ötven esetben került sor valamilyen fegyelmi büntetés kiszabására. A büntetések mintegy fele a bírói kötelezettségek nem teljesítése címén kerül kiszabásra, mintegy negyede a nem megfelelő bírói viselkedés vagy kijelentések miatt, míg a többi a bírói pozícióval visszaélés, diszkriminációs intézkedés és egyéb jogcímenek.⁹ Amennyiben az adatokat megvizsgáljuk, látható, hogy mindmáig a benyújtott panaszok száma az első évhez képest nem növekedett radikálisan. A 2010–2011-es időszakról szóló beszámolójában a hivatal, pl. az előző évihez képest szerény, 4%-os növekedésről számol be. Ám feltűnő, hogy a szankcióval záruló ügyek száma ehhez képest látványos növekedést mutat. Míg az első, 2006–2007-es időszakban a mintegy 1300 panasz alapján 32 esetben szabtak ki szankciót, addig a 2010–2011-es évben a beérkezett 1638 ügyből 106 zárult ilyen módon. Ez utóbbi időszakban 29 esetben a bírót elmozdították hivatalából, 25 esetben pedig ezt megelőzendő, a bíró magától lemondott. Igaz ugyan, hogy a felmentett bírák többsége jogi végzettség nélküli magisztrátus bíró, ám a hivatal működése ezen adatok fényében is jelentős változást hozott az angol igazságszolgáltatásban a reformot megelőző időszakhoz képest.¹⁰

Az esetek ugyan továbbra sem kerülnek nyilvánosságra, és csak összesítő adatokat tesznek közzé, az érintett bíró és ügy megnevezése, a tényállás leírása nélkül, ám egyre fokozódik a nyomás a kancellárra, hogy az ilyen ügyekről részletesebb, és a peres felek számára is kielégítő tájékoztatást adjon.¹¹ Az iroda tevékenységét folyamatosan ellenőrzi a bírói kinevezéseket és a bírák magatartását, fegyelmi ügyeit figyelő új *ombudsman*¹² is, akihez maguk a bírák is fordulhatnak, amennyiben méltánytalan, a bírói függetlenségüket sértő eljárást tapasztalnak.

⁹ Forrás: www.judicialcomplaints.gov.uk.

¹⁰ Forrás: http://judicialcomplaints.judiciary.gov.uk/docs/OJC_Annual_Report_2010_-_11.pdf.

¹¹ MALLESON: *i.m.*, 131.

¹² Judicial Appointment and Conduct Ombudsman.

Az alábbi táblázatokból képet kaphatunk a panaszok és a kiszabott szankciók megoszlásáról 2010–2011 vonatkozásában:

A bizottságokhoz beérkező panaszok típusai

| Panasztípus | Panaszok száma |
|---|----------------|
| Közlekedési szabálysértés | 1 |
| Összeférhetetlenség | 8 |
| Bírói státusszal való visszaélés | 9 |
| Szakmai magatartás | 10 |
| Egyéb | 14 |
| Nem részletezett | 16 |
| Büntető- vagy egyéb bírósági eljárás/ítéletek | 24 |
| Diszkrimináció | 24 |
| Bírói kötelesség nem teljesítése | 30 |
| Helytelen magatartás/megjegyzés | 456 |
| Bírósági döntés vagy ügykezelés | 1,046 |
| Összesen | 1,638 |

Forrás: http://judicialcomplaints.judiciary.gov.uk/docs/OJC_Annual_Report_2010_-_11.pdf

A beérkező panaszok megoszlása a bizottsági feldolgozás alapján

| Kimenetel | Szám |
|--|------|
| Mérlegelés alatt álló megnyitott ügyek | 233 |
| Jogszabály alapján elutasítva: | |
| 14 (1)(a) a panasz nem megfelelően részletezett | 90 |
| 14 (1)(b) a panasz bírósági döntéssel vagy ügykezeléssel kapcsolatos | 827 |
| 14 (1)(c) a panaszolt cselekményt nem bírói tisztséget viselő személy követte el | 27 |
| 14 (1)(e) a panasz alaptalan vagy bizonyítás esetén nem indokolná a fegyelmi eljárás megindítását | 60 |
| 14 (1)(f) a panasz hamis, téves vagy félreértelmezett | 116 |
| 14 (1)(h) a panasz alanya már nem tölt be bírói tisztséget | 7 |
| 14 (1)(j) a panasz a bírósági tisztségviselő nem bírói feladataival/ítélkezési munkájával kapcsolatban tanúsított szakmai magatartásról szól és ésszerűen nem indokolt, hogy az befolyásolja alkalmasságát a bírósági tisztség betöltésére | 3 |
| 14 (1)(k) minden egyéb, a Rendeletben nem meghatározott indok miatt a panasz nem a bírósági tisztségviselő magatartásával kapcsolatos | 3 |
| Nem alkalmazható* | 114 |
| Vizsgálatot követően a panasz elutasítása a Lord Chancellor & Lord Chief Justice által | 20 |
| 4. sz. Rendelet alapján elutasítva (panasztételi határidő elmulasztása) | 17 |

| | |
|-------------|-------|
| Befogadva** | 121 |
| Összesen | 1,638 |

Forrás: http://judicialcomplaints.judiciary.gov.uk/docs/OJC_Annual_Report_2010_-_11.pdf

Fegyelmi eljárás kimenetele bírósági tisztség szerint

| | Rendes bírák | Halottkém (coroners) | Magisztrátus bírák | Közigazgatási bírák | Összesen |
|----------------------|--------------|----------------------|--------------------|---------------------|----------|
| Útmutatás kibocsátva | 8 | 1 | 0 | 3 | 12 |
| Figyelmeztetés | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Formális ajánlás | 4 | 0 | 6 | 1 | 11 |
| Rendreutasítás | 3 | 0 | 24 | 1 | 28 |
| Eltávolítás | 0 | 1 | 22 | 6 | 29 |
| Lemondás | 2 | 0 | 18 | 5 | 25 |
| Összesen | 17 | 2 | 71 | 16 | 106 |

Forrás: http://judicialcomplaints.judiciary.gov.uk/docs/OJC_Annual_Report_2010_-_11.pdf

4. A bírói magatartást irányító források

Miután a common law világtól idegen, formalizált fegyelmi eljárások folyamatos szaporodásáról beszélhetünk, melynél egyre fontosabbá válik, hogy egy bíró mely cselekedete adhat alapot a felelősségre vonásra, ezért nem sokat váratott magára egy bírói magatartási kódex megjelenése sem, melyet az új főbíró segítő bírói tanács készített el. Ez részletesen „szabályozza” a bíraktól elvárt magatartást, a médiával, üzleti világgal való kapcsolat korlátait. A forradalminak tekinthető változások ugyanis megkövetelik, hogy a bíró tisztában lehessen azokkal a standardokkal, melyektől ha eltér, büntetésre tarthat számot. Ugyancsak fontos támpontot jelentenek az egyes bíróságok által megalkotott magatartási, etikai kódexek, melyek gyakran meglepő részletettséggel elemzik, hogy milyen ajándék elfogadása alapozhatja meg a pártatlanság látszatának sérelmét, vagy hogy milyen hangnemben kell a tárgyalást vezetni.¹³

Az angol fejlemények megértésénél nem lehet eltekinteni az európai integrációs háttértől, mely az igazságszolgáltatás számos klasszikus vonásának eltűnését eredményezte. Az Emberi Jogi Törvény 1998-as hatálybalépése és annak nyilvánvaló következményei mellett érdemes e téma kapcsán felhívni a figyelmet egy európai intézmény közvetett hatására is, mely javaslataival minden bizonnyal befolyásolta a reformok irányát az Egyesült Királyságban. Az Európa Tanács európai bírakat képviselő Konzultatív Tanácsa már 2001-ben megfogalmazta véleményét a fegyelmi

¹³ United Kingdom Supreme Court, Guide to Judicial Conduct (2009) http://www.supremecourt.gov.uk/docs/guide_to_judicial_conduct.pdf.

felelősségre vonás tekintetében, melynek elvei láthatóan tükröződnek az angol megoldásban. A testület elnöke ebben az időszakban ráadásul az Egyesült Királyság képviselőjében Lord Mance volt, ami a vélelmezett ráhatást talán még érthetőbbé teszi.¹⁴

5. Következtetések

Ami korábban elképzelhetetlen volt, az mára valóság. A hagyományosan nagy tiszteletnek örvendő angol bírák többé nem érezhetik magukat a megszokott „biztonságban” a tárgyalóteremben, vagy azon kívül sem, hiszen bármilyen rossz megnyilvánulásukat panasz, meghatározott eljárás szerinti vizsgálat, majd hivatalos felelősségre vonás követheti. Ez ráadásul vonatkozik a felsőbíróságok nagy hatalmú bíraira is (senior judges), akiket elmozdítani ugyan csak a törvényhozás két házának együttes akaratával lehet, de a korábban elképzelhetetlen fegyelmi büntetésnek ma már velük szemben sincs akadálya. Fontos, a jogtudomány számára megválaszolandó kérdés, hogy e globális folyamatnak a bírói függetlenségre milyen következményei lehetnek.

Egy elegánsnak és kontinentális szemmel nézve mesésnek, kicsit titokzatosnak tűnő korszak lezárult. A díszletek alig változtak,¹⁵ ám a 21. századtól az angol bírának is közelebbről kell megismerkedniük az átláthatóság és felelősségre vonás fogalmaival.

¹⁴ MANCE, Lord: External Institutional Control Over Judges in: Canivet, Guy – Andenas, Mads – Fairgrieve, Duncan (szerk.), *Independence, Accountability, and the Judiciary*. British Institute of International and Comparative Law, London, 2006, 267–275.

¹⁵ 2007-ben a bírói viselet reformjára is sor került. A ruhák egyszerűsödtek, ám továbbra is színesítik az angol igazságszolgáltatás világát.